

Los subdelegados del Gobierno y la nueva organización territorial de las provincias en España

Catedrático de Derecho
Administrativo

Eduardo Roca Roca

1. Antecedentes

1.1. Indicación preliminar

A partir de la publicación de la vigente Constitución española de 1978, se han ido produciendo una serie de reformas en la organización territorial del Estado, como consecuencia de la consolidación de las distintas Comunidades Autónomas, y la transferencia a ellas de un importante número de competencias que antes eran gestionadas por la Administración Central, de forma que los Órganos periféricos del Estado que prestaban los correspondientes fines en las distintas provincias españolas, han perdido sentido, y en algún momento se han producido duplicidades, al transferirse respecto determinadas materias una parte de ellas a la Comunidad Autónoma, y conservando otro sector el Estado, lo que ha venido dando lugar a duplicidades orgánicas en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, al existir Delegados Provinciales tanto de la Comunidad como del Estado.

Esta situación ha dado lugar a una revisión doctrinal y práctica de la estructura periférica de la Administración central, que hasta el momento se centraba en la Provincia como circunscripción territorial para prestación de servicios periféricos del Estado, y la necesidad de reorganizar esta Administración periférica, a cuyo efecto puede recordarse ahora la propuesta que la doctrina ha venido haciendo sobre la "Administración única". En el momento actual el Gobierno se encuentra elaborando diversas disposiciones entre las que debe destacarse el Proyecto de Ley de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, en la cual y entre otros aspectos, se regula la Administración General del Estado de una parte y de otra los Órganos territoriales del mismo, distinguiendo los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y los Subdelegados del Gobierno en las Provincias e Islas, de tal forma que estos vendrán a sustituir a los antiguos Gobernadores Civiles de Provincia, y la nueva denominación que se utiliza por el Proyecto de Ley es la que nos mueve a escribir las presentes líneas, recordando la importancia histórica que ha tenido la figura del Gobernador Civil, dentro de la organización periférica del Estado, ocupando un destacado protagonismo durante cerca de siglo y medio.

La reflexión que pretendemos realizar, examinará la evolución histórica de la figura del Gobernador dentro de la circunscripción territorial que venimos conociendo con el nombre de Provincia desde comienzos del siglo XIX.

1.2. Los precedentes de la división territorial española

Hasta el siglo XVIII existieron diversas divisiones territoriales en España, que se unifican en 1718 en 31 Intendencias, a cuyo frente y como Delegado del poder central figuraba un Intendente.

José Bonaparte dividió España por Decreto de 17 de Abril de 1810, en 38 Prefecturas, a cuyo frente situaba un Prefecto, y 111 Subprefecturas en que se subdividían las anteriores y gobernadas por Subprefectos.

Era necesaria una división territorial, para el más adecuado gobierno de la Península y sus Archipiélagos, nombrando a un representante de la Administración central en cada una de estas circunscripciones territoriales, para ello tomó como modelo la división realizada en Francia por Napoleón Bonaparte, bajo la denominación de Prefecturas a cuyo frente se situaba al Prefecto, si bien las divisiones referidas tienen una extensión inferior a la división prefectural española, siendo curioso des-

taçar que tanto la división territorial francesa, como la denominación de su Órgano rector se han mantenido desde su creación, llegando al momento actual, a pesar de las vicisitudes políticas, sociológicas y jurídicas por las que ha pasado el vecino País durante los siglos XIX y XX.

2. Las Cortes de Cádiz y los jefes políticos

La Constitución de Cádiz de 1812 ordenó "una división más conveniente del territorio español por una Ley constitucional luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan" (art. 11), añadiendo más adelante que "el gobierno político de las Provincias residirá en el Jefe Superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas", (art. 324).

El manifiesto Real de 4 de Mayo de 1914 abrogó la Constitución de 1812 recuperando la Corona el poder absoluto y, con la misma fecha, extingue los Jefes Políticos y atribuye sus competencias a los Capitanes y Comandantes Generales de las Provincias, declarando paladinamente dicho Real Decreto lo siguiente: "Persuadido de los graves inconvenientes que resultan del establecimiento de Jefes Políticos, he resuelto que dicho empleo quede extinguido, y que desde hoy esté reunido el mando político en los Capitanes y Comandantes Generales de las Provincias, sin perjuicio de proveer en adelante lo que más convenga"; lo que constituye una clara manifestación del autoritarismo, ya que el poder civil existente en las Provincias es encomendado al ejército.

3. Reacciones políticas

Por el Manifiesto Real de 10 de marzo de 1820 se restaura el régimen constitucional de 1812, y, es, precisamente, durante el llamado trienio liberal cuando se intenta la división Provincial para dar cumplimiento al art. 11 de la Constitución; las nuevas divisiones recibieron el nombre de Provincias regidas por el Jefe Político, si bien en algún momento se hace referencia a "Gobierno" y "Gobierno superior político de las Provincias".

Por Decreto aprobado por las Cortes Extraordinarias en 27 de enero de 1822, se produjo la Primera división Provincial del territorio español, declarando su art. 1 que las Cortes decretaban "con calidad provisional la división" del territorio nacional en las provincias que se indicaban y cuya demarcación aparece en el Anexo que se une a dicho Decreto de las Cortes Extraordinarias, volviendo a aparecer la figura del Jefe Político como Autoridad Superior de la Provincia.

Poco duradera fue esta división, pues no llegó a materializarse, pues el Manifiesto Regio de 1 de Octubre de 1823 declaró nulo todo lo hecho en el bienio liberal, retornando el País al absolutismo, si bien dicho Manifiesto conserva la denominación de "Provincias".

4. La división provincial de Javier de Burgos: el Subdelegado de Fomento

La definitiva división territorial española se realiza por el granadino, Javier de Burgos, nacido en Motril, y se formaliza por Decreto de 30 de Noviembre de 1833, y con la misma fecha por otros dos Reales Decretos, se crea la figura del Subdelegado Principal de Fomento que es la autoridad superior de la Provincia y se publica la conocida "Instrucción" a los Subdelegados de Fomento que es una de las piezas jurídico-administrativas más importantes del siglo XIX. Curiosamente la división territorial española en provincias y el nombramiento de los Subdelegados Principales de Fomento se produce por Real Decreto, ya que coincide con la época de absolutismo político de Fernando VII; el Decreto de Javier de Burgos preveía que en alguna de las poblaciones principales podrían establecerse "Subdelegados Subalternos").

Se observa que la división provisional del territorio español en provincias fue hecho por un Decreto de las Cortes Extraordinarias, es decir, una Ley emanada del poder legislativo legítimamente constituido, mientras que la Norma que utiliza Javier de Burgos es la de Real Decreto, y se separa el nombramiento de los Subdelegados de Fomento del que realiza la división territorial en Provincias, así por Real Decreto de 23 de Octubre de 1833 se crea en cada una de las Provincias existentes, y de las que se formen en la nueva división territorial, una Autoridad Superior Administrativa con el título de Subdelegado Principal de Fomento, sin perjuicio de la posibilidad de que pudieran establecerse Subdelegados Subalternos en alguna Provincia atendiendo a su extensión.

El mencionado Real Decreto disponía que los Subdelegados Principales y Subalternos "serán escogidos entre las personas dotadas de conocimientos especiales en administración" y ordenaba a Javier de Burgos que "inmediatamente también formaréis y someteréis a mi aprobación soberana una instrucción para los Subdelegados, en que se especificarán sus atribuciones, y se indicarán los medios y reglas convenientes para su acertado desempeño".

Sólo cabe añadir que la división Provincial comprendía 49 Provincias, que han conservado sus denominaciones y límites hasta la actualidad, salvo el desdoble de la Provincia de las Islas Canarias en las provincias de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas realizada durante el Directorio de Primo de Rivera.

La Instrucción a los Subdelegados de Fomento se produce también por Real Decreto y lleva igual fecha que la división territorial en Provincias, es decir, 30 de Noviembre de 1833, y en ella se justifica la existencia de una Autoridad Superior en cada una de ellas "encargado de estudiar las necesidades locales y de socorrerlas él mismo, o de proponer al Gobierno los medios de verificarlo", justificando así el Real Decreto de 23 de Octubre de 1833, que convierte a los antiguos Jefes en Subdelegados de Fomento.

Como antes se ha indicado, es indudable el interés de esta "Instrucción" a los Subdelegados de Fomento, en cuyo estudio no es posible detenerse por la limitación de estas líneas, indicando tan sólo que comprende 19 Capítulos en los que se estudia toda la realidad política, económica y social de la España de comienzos del siglo XIX, desde la agricultura, la industria, el comercio, minería, Ayuntamientos, educación, beneficencia, cultura, etc., teniendo especial interés el Capítulo último, que lleva el número XIX y que contiene las prevenciones generales a los Subdelegados de Fomento en los apartados que se enumeran desde el 65 al 77 inclusive, de gran interés jurídico pues declara que "los Subdelegados de Fomento son empleados de ejecución, y como tales no pueden mandar ni prohibir sino lo que manden y prohiban las leyes, las Reales Ordenes y las Instrucciones del ramo. Para la ejecución de todas estas disposiciones pueden dictar las reglas que estimen convenientes, y todos los empleados administrativos deben conformarse a ellas", lo que destaca y pone de manifiesto el carácter que tiene el Subdelegado de Fomento como máxima autoridad en la Provincia y representante del Gobierno, considerado en su unidad, en la misma, a la vez que insiste la Instrucción en que "hacer bien es la incumbencia esencial, la suma de todas las atribuciones de la Administración. Esta obligación es activa, y no debe reputarse desempeñada con llenar formalidades más o menos importantes, más o menos prolijas... el Subdelegado que por cualquier causa no pueda realizar (el bien que compete a la Administración), debe dar su dimisión, pues de otro modo el Gobierno... se verá en la precisión de retirarle una confianza que no justifica".

5. El retorno a los Jefes Políticos

La denominación de Subdelegados de Fomento fue efímera ya que, por Real Decreto de 13 de Mayo de 1834, se denominaron Gobernadores Civiles de Provincia, pero las alternancias de absolutismo y constitucionalismo dió lugar a la aprobación de la Ley de 15 de octubre de 1836, que nuevamente puso en vigor la Ley de Cortes de 3 de Febrero de 1823, relativa al gobierno político de las Provincias que denominaba, como se ha indicado anteriormente, "Jefes Políticos" a los jefes o autoridades superiores de las Provincias, y cuya denominación se mantiene por la Ley de 2 de Abril de 1845, dependiendo los Jefes Políticos del Ministerio de la Gobernación que había sustituido al anterior Ministerio de Fomento.

Por Real Decreto de 29 de Septiembre de 1847, el Ministro de la Gobernación, Patricio de la Escosura, dividió el territorio de la Península en 11 Gobiernos Generales, existiendo en cada uno de ellos un Gobernador Civil general, y en cada Provincia un Gobernador Civil de Provincia, sin perjuicio de nombrar en algunos lugares un Subgobernador Civil. Esta reforma fue más efímera que la anterior y quedó sin efecto seis días después por Real Decreto de 5 de Octubre, sin perjuicio de que un par de meses más tarde el Ministro Sartorius por Real Decreto de 1 de Diciembre de 1847 vuelve a crear la figura de Jefes Políticos Subalternos con la denominación de Jefes de Distrito, Disposición que tuvo también escasa vida pues la Real Orden de 6 de Enero de 1848 modificó la denominación de los Jefes de Distrito por la de Jefes Civiles y el mismo Ministro Sartorius suprime la figura de nuevo por R.D. de 19 de Septiembre de 1849.

6. El Gobernador Civil

La consolidación de la figura del Gobernador de Provincia se produce en el R.D. de 28 de Diciembre de 1849, que suscribe el Presidente del Consejo de Ministros, Duque de Valencia, y en cuya Disposición se suprimen las figuras de los Intendentes y Jefes Políticos. El Gobernador es la autoridad civil superior en cada una de las Provincias y representa en su conjunto a la Administración del Estado, salvo en materia económica que se atribuye a un Delegado especial, y por Real Orden del siguiente día 26 de enero de 1850, se aprobó una Instrucción a los Gobernadores, sobre el fomento de los intereses morales, intelectuales y materiales en la Provincia bajo su mando, teniendo en cuenta que el Gobernador Civil representaba al Gobierno en su conjunto.

La citada Instrucción es de gran interés, pues consolida la figura de los Gobernadores Civiles, o Gobernadores de Provincia, y se le encomienda la gestión de todas las funciones que corresponden a la Administración del Estado en el ámbito provincial.

En gran medida la Instrucción a los Gobernadores de Provincia de 26 de enero de 1850 recoge sustancialmente la Instrucción que Javier de Burgos dirigió a los Subdelegados de Fomento en 1833, teniendo la de 1850 una extensión de 101 párrafos o apartados, indicándose en su Exposición de Motivos que "los Gobernadores Civiles pueden grandemente responder a la confianza que S.M. ha depositado en ellos, y tanta menor excusa tendrán si en el cumplimiento de sus cargos se mostrasen remisos, cuanto mayores son los medios con que hoy cuentan para que su acción sea enérgica, pronta y expedita", añadiendo más adelante: "Los Gobernadores Civiles deben tener entendido que la prosperidad o decadencia de las Provincias de su mando, y las gestiones que practiquen para procurar el bien de las mismas será el regulador de su conducta, el criterio a que el Gobierno someterá el desempeño de sus cargos para apreciar sus servicios".

7. Consolidación del Gobernador Civil

Desde 1849 hasta la actualidad, es decir, durante siglo y medio, se conservará la figura del Gobernador de Provincia, Gobernador Civil o Gobernador, como la autoridad civil superior en todas las Provincias españolas, representando al Gobierno y a la Administración Central en su conjunto, y desde tan lejana fecha se les reconoce el uso de insignias, tratamientos y uniforme, de tal manera que la totalidad de las Normas españolas que regulan el régimen provincial, atribuyen al Gobernador "el gobierno de las Provincias... como representante del Gobierno de Su Majestad" como declara la Ley Provincial de 29 de Agosto de 1892, que por primera vez regula con gran meticulosidad el cargo de Gobernador Civil, así como sus atribuciones y deberes, repitiendo lo dispuesto en la Ley Provincial de 20 de agosto de 1870 y se reitera en la Ley de 16 de Diciembre de 1876, que reforma la Ley Provincial antes mencionada.

El mismo sentido tiene el texto de la Ley Provincial articulada por R.D. de 2 de Octubre de 1877, al reiterar que el Gobernador de la Provincia es el Jefe Superior de la Administración en dicho ámbito territorial y representa al Gobierno Central en su conjunto.

Así pues, el Gobernador Civil se consolida y se integra en la realidad administrativa de la segunda mitad del siglo XIX, si bien sus funciones se manifiestan, de una parte como delegado y representante de la Administración Central, y de otra como Órgano en el que culmina la estructura jerárquica de la Administración del Estado en la Provincia, y a su vez como Jefe de la Administración del Estado, así como de la Administración Provincial, y especialmente de la Diputación Provincial, de la que se configura como Presidente a todo lo largo del siglo XIX, y según se observa en la Normativa que hemos citado con anterioridad.

8. El Gobernador Civil en el siglo XX

En el siglo actual se conserva igual denominación de Gobernadores Civiles o de Provincia, con parecidas facultades, incluso durante la Dictadura de Primo de Rivera, como puede observarse en el Estatuto Provincial de 20 de Marzo de 1925, que también recoge y sistematiza la anterior Normativa reguladora de los Gobernadores Civiles, dedicándole el Estatuto Provincial un amplio sector de su articulado (concretamente los artículos 31 al 48 inclusive), ordenando que el nombramiento de los Gobernadores Civiles así como su separación se haría por R.D. acordado en Consejo de Ministros y refrendado por el Presidente, requiriéndose para ser nombrado Gobernador Civil ser español, mayor de 30 años y reunir algunas de las condiciones de idoneidad que exigía el Estatuto, bien por razón de haber desempeñado determinados cargos políticos o pertenecer a distintos cuerpos de funcionarios (judicatura, ejército, administración civil con cierta categoría, etc.).

Disponía el Estatuto que los Gobernadores Civiles tendrían a su cargo "el gobierno de las provincias y ejercerán las facultades que en ellos delegue el Gobierno y las que les correspondan por la Constitución y las Leyes como representantes superiores de aquél en el respectivo territorio" (art. 37 del Estatuto).

En la Normativa comienza también a configurarse el Gobernador como mantenedor del orden público y protector de personas y bienes en la provincia, y así se recoge expresamente en el art. 39 del Estatuto Provincial que también lo concibe como Jefe de todas las Fuerzas de Orden Público, salvo las que tengan fuero militar.

El R.D. Ley de 17 de Diciembre de 1925 reforzó políticamente el cargo de Gobernador Civil, atribuyéndole la presidencia, en nombre del Gobierno, de todos los actos a que concurriese en la provincia de su mando, con las limitadas excepciones de aque-

llos supuestos de que exista un representante del Rey, algún Ministro de la Corona o el Capitán General, excluyendo también la presidencia de los actos de índole exclusivamente académica o jurisdiccional.

Similar concepción tienen del Gobernador Civil los Reales Decretos de 12 de Octubre, 14 de Noviembre y 9 de Diciembre de 1927, que suscribe el propio Presidente del Directorio.

La Segunda República española fue proclamada el 14 de Abril de 1931, constituyéndose un Gobierno provisional que en sus primeros días de mandato dictó un importante número de Disposiciones, para adecuarlas a la nueva situación política; en este sentido se dicta el Decreto de 15 de Abril de 1931, en el que se declara que el Gobierno nombrará libremente a los Gobernadores Civiles, sin perjuicio de que más adelante "se fijen por Ley votada en Cortes" los requisitos de aptitud que habrían de tener los Gobernadores Civiles. El citado Decreto conserva inicialmente el cargo con el mismo nombre y justifica el contenido de la Norma en un breve Preámbulo en el que declaraba: "El nuevo Régimen, instaurado por la voluntad del País no encontraría la adhesión comprensiva de sus propósitos y los concursos indispensables para realizar su Programa, que es su deber, si hubiera de encerrarse, al proveer los cargos públicos, en los límites y restricciones de aptitud establecidos por el Poder derribado, bajo cuyo mando se formaron escalafones y clientelas de servidores. Por ello y por la plenitud de poder inherente a la naturaleza del Gobierno y momentos en que se establece, necesita recabar una libertad de designación compensada por el sentimiento de su responsabilidad y el cuidado deseoso de acertar al escoger aptitudes, méritos y entusiasmos no catalogados en casilleros oficiales, pero no menos positivos y valiosos que los que allí se clasificaron".

Durante la Segunda República se mantiene el cargo y la denominación de Gobernador Civil y su carácter de representante y Delegado del Gobierno Central, siendo significativa la Ley de Orden Público de 28 de Julio de 1933, que atribuye importantes competencias en esta materia al Gobernador Civil, así como a los Alcaldes a los que subordina en este ámbito al Gobernador Civil, insistiendo en que esta subordinación "se entiende exclusivamente referida a las cuestiones de orden público, sin que en ningún momento pueda limitar las iniciativas que se derivan de la plena autonomía municipal", de cuya forma los Gobernadores asumen el ejercicio de la autoridad gubernativa en todo el territorio de sus respectivas provincias a los efectos de conservación y mantenimiento del orden público y atribuyéndole los medios que se relacionan en la Ley.

9. El franquismo

En los primeros días de la contienda Civil, iniciada el 18 de Julio de 1936, por Bando de 28 de Julio de 1936 se declara el Estado de Guerra, con la atribución correspondiente de poderes a las Autoridades Militares, si bien la Junta de Defensa Nacional, tras ratificar dicha declaración, reconoce la subsistencia de los Gobernadores Civiles de Provincia, produciéndose una curiosa Disposición en el Decreto de 27 de Julio de 1936, el cual destituye a partir del día 19 de Julio a todos los Gobernadores Civiles que ejercieren dicho cometido en la citada fecha; por Orden de 3 de agosto de 1936 se dictan Normas estimando que se había normalizado la vida en las Provincias ocupadas ordenando que la Administración funcionase debidamente.

El Decreto de 24 de Junio de 1938 (todavía en plena guerra fratricida) reiteraba el carácter y cometido de los Gobernadores Civiles (a los que se añadiría una fuerte carga política al atribuirle simultáneamente el carácter de "Jefe Provincial del Movimiento").

La Ley de 2 de Octubre de 1936 que se dicta con el número 1, estructura el Estado creando la Junta Técnica del Estado y, tras reconocer la existencia de los Gobernadores Civiles, se produce la Norma de 5 de Octubre de 1936 que dicta las oportunas para el funcionamiento de la mencionada Junta Técnica.

La figura del Gobernador se recoge en la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de Julio de 1945, articulada por la Ley de Régimen Local de 1950, y su Texto Refundido de 24 de Junio de 1955, que disponía lo siguiente: "El Gobernador Civil ejercerá en la Provincia las facultades que le delegue el Gobierno y las que le correspondan con arreglo a las leyes, como representante superior del Poder Central en el respectivo territorio" (art. 260 y ss. de la Ley citada). De otra parte el art. 165 del Reglamento de Organización, funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de Mayo de 1952, declaraba que el Gobernador Civil ostentaba la calidad de "Delegado del Gobierno y representante superior del Poder Central", con las atribuciones y facultades a que se refiere la Ley de Régimen Local y Legislación complementaria.

Por Decreto de 10 de octubre de 1958 se aprobó el "Estatuto de Gobernadores Civiles" en cuyo preámbulo se recuerda el carácter del cargo, sus antecedentes y en especial se reitera su denominación como "Gobernador Civil", y se le define como el representante y delegado permanente del Gobierno en la Provincia y la Primera autoridad de la misma, y se produce la des-

vinculación de la Normativa reguladora del Régimen Local, que desde las Leyes Locales del siglo pasado regulaban la figura del Jefe Político, Jefes Superiores, Subdelegados de Fomento, etc., dentro del ámbito de la Administración Local, y, concretamente, como una pieza esencial de la organización provincial. A partir del Estatuto de Gobernadores Civiles de 1958, se produce, pues, la separación formal, y se acentúa el carácter del Gobernador Civil como Delegado del Gobierno en la Provincia y Primera Autoridad de la misma, destacando las funciones relativas a la conservación y mantenimiento del Orden Público, a la vez que se pone de manifiesto la paulatina creación de distintas Delegaciones de los Ministerios, atendiendo la especialidad de las funciones que debían ser cumplidas por dichos Delegados, y que difícilmente podían asumir los Gobernadores Civiles.

10. Del posfranquismo a la Constitución de 1978

La denominación de Gobernador Civil, y su carácter de representante y delegado del Gobierno en la Provincia, se mantiene durante el período anterior a la vigente Constitución de 1978, y continúa aplicándose el anterior Estatuto de Gobernadores Civiles de 10 de Octubre de 1958, en cuanto el mismo era compatible con el Texto Constitucional, siendo derogado el citado Decreto de 1958, por el R.D. 3.117/1980 de 22 de Diciembre, que regula el nuevo Estatuto de los Gobernadores Civiles, conservando su denominación tradicional y los concibe como los representantes permanentes del Gobierno de la Nación en la provincia y primera autoridad de la Administración Civil del Estado en la misma. Es destacable el fenómeno, al que más adelante aludiremos, de las transferencias de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas, lo que supone la consiguiente pérdida de atribuciones de los Gobernadores Civiles, en los que se acentúa su papel de conservadores del orden público y tuteladores de los derechos y libertades de los ciudadanos, sin perjuicio de su carácter de representante permanente del Gobierno de la Nación en la Provincia.

Como es sabido, son muy escuetas las Normas Constitucionales de 1978, en relación con la Provincia, sin que haga ninguna mención a la Autoridad que se encontraba a su frente. Sin embargo, se mantiene la denominación de Gobernador Civil en el nuevo Estatuto de 1980, porque la figura se había integrado perfectamente en su evolución durante 150 años, y al margen de su cargo y significación política.

11. El Gobernador General y el Delegado del Gobierno en las comunidades autónomas

En los inicios del Primer Gobierno de la democracia, la UCD había estimado conveniente realizar el desarrollo del art. 154 de la Constitución, según el cual “un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad”, y cuyo desarrollo se produjo por R.D. de 10 de octubre de 1980 indicando que dicho delegado recibiría la denominación de “Gobernador General”, con las atribuciones a que se refería la Constitución y ostentando la más alta representación del Gobierno en la Comunidad Autónoma (obsérvese que la palabra “delegado” figura con minúscula en el Texto Constitucional, lo cual significa que la Alta Ley no condicionaba la denominación, ni la imponía, quedando abierta la forma en que se denominaría a este “delegado”).

El rango formal de la Norma como Decreto, y la denominación de Gobernador General, fue objeto de duras críticas, tanto por la oposición como por parte de los nacionalistas, de tal forma que el primer Gobierno Socialista llevó a las Cortes la modificación de la Normativa siendo aprobada la Ley 17/83, de 16 de Noviembre, por la que se modificó la denominación de “Gobernador General” por la de “Delegado del Gobierno”, manteniendo en esencia su carácter de representante del Gobierno en la Comunidad Autónoma, con autoridad sobre todos los Órganos de la Administración Civil del Estado, así como sobre los Gobernadores Civiles existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma.

12. Los Subdelegados del Gobierno en la próxima normativa

El Anteproyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado que el actual Gobierno ha remitido a las Cortes, regula los Órganos territoriales de la Administración del Estado distinguiendo los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas de los Subdelegados del Gobierno en las Provincias e Islas, de tal forma que refuerza la figura del Delegado en la Comunidad y se produce un debilitamiento, no sólo de la figura, sino también de las competencias del Subdelegado del Gobierno, y de forma especial el Subdelegado deja de ser el representante permanente del Go-

bierno de la Nación en la Provincia, a la vez que pierde la condición de Primera Autoridad civil del Estado en la misma, sin olvidar que atribuir el nombramiento de los Subdelegados en las Provincias al Delegado en la Comunidad Autónoma, es una mera formalidad, ya que se exige la previa aprobación de los Ministros de Administraciones Públicas y del Interior, por lo que el Delegado solamente se limita a firmar un nombramiento pero no a hacerlo materialmente.

En definitiva, el Proyecto de Ley rompe una larga y consolidada tradición jurídica española, al suprimir los Gobernadores Civiles, sin que sea bastante para justificar la nueva denominación, recordar los Subdelegados de Fomento creados por Javier de Burgos en 1833, pues, como ya hemos visto, sólo existieron hasta 1849, es decir, hay una corta tradición de dieciséis años de Subdelegados, frente a siglo y medio de Gobernadores.

Tan larga tradición de los Gobernadores Civiles, y la necesidad de que representen a la Administración en la respectiva Provincia, especialmente en las extensas Comunidades Autónomas pluriprovinciales existentes, como son las de Castilla-La Mancha, Castilla-León o Andalucía, por ejemplo, aconseja y avala que se conserve una figura y su denominación, que se ha mantenido a través de los avatares políticos de la segunda mitad del siglo XIX y durante el siglo actual, a través de la Monarquía, del constitucionalismo, de la Primera República, de la Democracia, de la Dictadura de Primo de Rivera, de la Segunda República, del Franquismo, y durante cerca de veinte años a partir de la Constitución de 1978.

Creo que para muchos administrativistas y, en especial, a quienes nos hemos dedicado al estudio de la Administración española durante el siglo XIX nos resultaría penoso que el Gobernador Civil naufragara a los ciento cincuenta años de existencia, reconvirtiéndose en Subdelegado con una representación administrativa (y si se quiere, política) que se ha adelgazado de tal forma que acabaremos perdiéndola de vista.

No se trata sólo de que desaparezca la denominación histórica de Gobernador Civil en la Administración periférica española. El problema es de mayor gravedad, pues la reforma que contempla el Proyecto de Ley ha de ser examinada en una doble perspectiva: la Uniformidad y la concentración.

Desde el punto de vista de la Uniformidad, supone una quiebra de la variedad en la organización que reclama la pluralidad y la variedad de las Comunidades Autónomas, pues siete tienen carácter uniprovincial, y no tendría sentido duplicar la organización administrativa Delegado del Gobierno-Subdelegado, del

Delegado del Gobierno. Así lo entiende la Ley vigente que atribuye las funciones del Gobernador Civil al Delegado del Gobierno con sede en la Capital de la Comunidad Autónoma. Tampoco puede olvidarse que alguna Comunidad Autónoma (como Andalucía), ha transformado al Delegado de la Consejería de Gobernación en Delegado Provincial del Gobierno Autónomo, lo que producirá el equívoco planteamiento de "Delegado de la Comunidad Autónoma" en la provincia, frente a "Subdelegado del Gobierno Central" en la misma provincia.

En segundo lugar, el Anteproyecto de Ley, supone una dura y fuerte concentración de atribuciones y competencias en el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, a costa de los Gobernadores Civiles que pueden quedar reducidos, más que a Subdelegados a simples Subalternos del Delegado del Gobierno. No se trata de un mero fenómeno de "concentración" de poder político y administrativo en el Delegado del Gobierno, sino un grave problema, distanciamiento de la gestión de la Administración central en este tipo de Comunidades Autónomas en la que pueden quebrar los principios de desconcentración y eficacia, que siempre son compatibles con el de jerarquía.

No se trata de un problema de nombre, y que el "Gobernador" se denomine "Subdelegado", sino que con olvido del pasado se difumine la Administración del Estado en la Provincia, produciéndose un auténtico "quiebro", no ya a la tradición histórica del nombre, sino a las necesidades reales que debe atender la Administración. 